



## "Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression"

El Berhoumi, Mathias ; Delgrange, Xavier

---

### CITE THIS VERSION

El Berhoumi, Mathias ; Delgrange, Xavier. *Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression*. In: P.-O. de Broux, B. Lombaert et D. Yernault, *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989 - 2014)*, Larcier : Bruxelles 2015 <http://hdl.handle.net/2078.3/152014>

Le dépôt institutionnel DIAL est destiné au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques émanants des membres de l'UCLouvain. Toute utilisation de ce document à des fins lucratives ou commerciales est strictement interdite. L'utilisateur s'engage à respecter les droits d'auteur liés à ce document, principalement le droit à l'intégrité de l'œuvre et le droit à la paternité. La politique complète de copyright est disponible sur la page [Copyright policy](#)

DIAL is an institutional repository for the deposit and dissemination of scientific documents from UCLouvain members. Usage of this document for profit or commercial purposes is strictly prohibited. User agrees to respect copyright about this document, mainly text integrity and source mention. Full content of copyright policy is available at [Copyright policy](#)

## Chapitre 2

# Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression<sup>1</sup>

par

**Xavier DELGRANGE**

et

**Mathias EL BERHOUMI**

« Le seul moyen de se délivrer d'une tentation, c'est d'y céder. Résistez et votre âme se rend malade à force de languir ce qu'elle s'interdit »  
Oscar Wilde, *Le Portrait de Dorian Gray*

1. Un nœud est l'endroit où se croisent plusieurs embranchements. La Région bruxelloise fait bel et bien figure de nœud, et même de sac de nœuds, elle qui voit se superposer sur son sol des organes régionaux et communautaires d'une manière particulièrement complexe. La présente contribution se propose d'en examiner deux, à ce point inextricables qu'ils en deviennent gordiens. Jusqu'à présent, nul Alexandre ne s'est aventuré à trancher ces nœuds. *Ce statu quo* soumet les entités compétentes à Bruxelles à la tentation de déborder leurs compétences pour mener les politiques qu'elles estiment adaptées.

Le premier point nodal étudié résulte de la volonté du législateur flamand de combiner en un même texte le règlement de matières communautaires et régionales, avec la conséquence qu'il empiète territorialement sur les compétences de la Région bruxelloise, dans l'exercice des compétences matérielles de cette dernière. Celle-ci ne réagit pas (Section 1).

Le second provient du souci de la Région bruxelloise de pallier le sous-financement de la Communauté française, en subventionnant des politiques

---

<sup>1</sup> Les auteurs remercient vivement Luc Detroux et Magali Plovie pour leurs remarques éclairantes.

communautaires par l'intermédiaire des communes. Ces généreux débordements ont été systématiquement sanctionnés par la Cour constitutionnelle. Cette dernière a dessiné une autre voie juridiquement admissible : faire transiter le soutien aux politiques communautaires par la COCOF et la VGC. Le financement de ces commissions combiné à la régénération de la COCOM par la Sixième Réforme de l'État met toutefois en exergue d'autres nœuds de la répartition des compétences à Bruxelles. La capitale n'est pas que le lieu où la cohabitation des compétences régionales et communautaires s'avère particulièrement problématique, elle est aussi le théâtre d'un partage de compétences de plus en plus alambiqué entre les matières unicommunautaires et bicommunautaires (Section 2).

## Section 1

### **La Région flamande investit la Région bruxelloise**

2. Dès 1980, la Flandre a choisi de ne pas développer d'institutions régionales, mais de faire exercer ses compétences régionales par le Parlement et le Gouvernement de la Communauté flamande<sup>2</sup>. Il fallait donc soigneusement distinguer les décrets réglant des matières communautaires de ceux relatifs aux matières régionales puisque leur champ d'application territorial diffère. Si tous deux s'appliquent en région de langue néerlandaise, les premiers à l'exclusion des seconds s'étendent en région bilingue de Bruxelles-Capitale pour les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables, à l'égard des institutions appartenant exclusivement à la Communauté flamande. Le mode d'adoption des décrets s'oppose également à tout mélange<sup>3</sup>. Aussi l'article 19, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles impose-t-il au décret flamand de mentionner s'il règle des matières communautaires ou régionales, celles-ci étant distinguées par la conjonction disjonctive.

Rapidement toutefois, la tentation a été grande de conjuguer les matières régionales et communautaires dans un souci de cohérence et de rationalité. Poussé par

---

<sup>2</sup> Art. 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

<sup>3</sup> Ainsi, en vertu d'un principe démocratique consacré par l'article 50 de la loi spéciale précitée, les 6 membres du Parlement flamand élus sur le territoire bruxellois ne peuvent participer à l'élaboration de la législation régionale puisqu'ils ne font pas partie de cette entité (l'article 76 de la loi spéciale impose une règle analogue aux membres du Gouvernement lorsque celui-ci intervient dans les matières régionales, à savoir que le membre bruxellois n'a que voix consultative – pour une application de ce principe, voy. C.E., 16 octobre 2000, n° 90.226, *Decaluwe*). Il en va de même dans le sud du pays, depuis qu'en vertu de l'article 138 de la Constitution, la Région wallonne exerce sur le territoire de la région de langue française, des compétences communautaires : les membres du Parlement wallon qui ont prêté serment exclusivement ou en premier lieu en allemand ne peuvent intervenir dans les décrets régionaux. Voy. à cet égard l'avis n° 24.814/9 du 4 mars 1996 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, *Doc.*, Parl. w., sess. 1995-1996, n° 148/1.

pareils aiguillons, comment résister à la tentation surtout si cela permet en outre de diluer la frontière régionale qui divise le peuple flamand ?

Dès 1982, la section du contentieux administratif du Conseil d'État rappelait que l'article 107<sup>quater</sup>, devenu 39, en ce qu'il charge le législateur spécial de définir les matières régionales « à l'exception de celles visées aux articles 23 et 59<sup>bis</sup> (devenus 30 et 127 à 130) », « établit une séparation institutionnelle entre les matières régionales et les matières communautaires, qui sont ou doivent être dévolues à des entités distinctes dotées d'organes propres, ce dont il résulte que, aussi longtemps que l'article 107<sup>quater</sup> n'aura pas été revu, une fusion de la Région flamande et de la Communauté flamande est incompatible avec cet article ». Le Conseil d'État ajoutait que la disposition figurant à l'article 59<sup>bis</sup>, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 (devenu 137, qui permet aux institutions communautaires d'exercer les compétences régionales), a été inséré sans modifier l'article 107<sup>quater</sup>, si bien que, « du point de vue constitutionnel, la séparation institutionnelle entre la communauté et la région est la règle et que la liaison institutionnelle, dans les limites autorisées par la Constitution, apparaît comme une dérogation à la règle [...] »<sup>4</sup>.

La section de législation relayait cette analyse et insistait sur les deux objections insurmontables résultant, d'une part, de la différence de champ d'application territoriale et, d'autre part, de l'interdiction faite aux membres bruxellois du Gouvernement et du Parlement de participer à l'élaboration de la législation régionale flamande<sup>5</sup>. Dans un premier temps, le législateur s'est rangé aux avis de la section de législation. Ainsi, le législateur flamand a-t-il adopté deux décrets en date du 20 mars 1984. Le premier, régional, « portant création de l'Office flamand de l'Emploi », le second, communautaire, « portant extension des attributions de l'Office flamand de l'Emploi ».

3. La tentation était toutefois trop forte pour y résister durablement. La circulaire de légistique établie par le département « *Bestuurzaken* » de l'Autorité flamande<sup>6</sup> expose la démarche à suivre pour mélanger les compétences, sans pour autant nier les écueils juridiques auxquelles elle se heurte :

<sup>4</sup> C.E., 26 novembre 1982, n° 22.690, *Schiltz*.

<sup>5</sup> Voy. ci-avant la note 2. Voy. not. l'avis n° 15.466/VR du 18 mai 1983, *Doc.*, Parl. fl., sess. 1983-1984, n° 243/1. Les mêmes règles sont rappelées à la Région wallonne lorsqu'elle exprime la velléité d'empiéter sur les compétences de la Communauté germanophone. Voy. not. l'avis n° 24.814/9 du 4 mars 1996 sur un avant-projet devenu le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère (*Doc.*, Parl. w., sess. 1995-1996, n° 148/1), l'avis n° 25.969/2 du 26 mai 1997 sur un avant-projet devenu le décret du 5 février 1998 relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi et le décret du 5 février 1998 relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la reconversion et au recyclage professionnels (*Doc.*, Parl. w., sess. 1997-1998, nos 319/1 et 320/1) et l'avis n° 28.600/2 du 1<sup>er</sup> mars 1999 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 6 mai 1999 relatif à l'office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, *Doc.*, Parl. w., sess. 1998-1999, n° 499/1. Pour un commentaire de ces avis, voy. J. VAN NIEUWENHOVE, « In en om het Parlement », *T.B.P.*, 1998, pp. 179 et 180 ; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, p. 992.

<sup>6</sup> Omzendbrief VR/2009/4 betreffende de wetgevingstechniek, [www.bestuurzaken.be/omzendbrief-vr20094-wetgevingstechniek](http://www.bestuurzaken.be/omzendbrief-vr20094-wetgevingstechniek).

« 147. Krachtens artikel 19, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vermelden de decreten van het Vlaams Parlement of ze aangelegenheden regelen als vermeld in artikel 39, 127, 128 of 129 van de Grondwet. Die vermelding wordt opgenomen in artikel 1 van het decreet. Dat geldt ook voor bepalingen over de instemming met internationale akten.

De ratio legis van deze bepaling is dubbel : het toepassingsgebied van de ontworpen regeling moet worden gepreciseerd en er moet worden aangegeven welke leden van het Vlaams Parlement overeenkomstig artikel 50, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aan de stemming mogen deelnemen.

In de praktijk komt het voor dat decreten zowel gemeenschaps – als gewestaangelegenheden regelen (verdragen, decreten in verband met gelijke kansen, openbaarheid van bestuur, programmadecreet, enz.). Een dergelijke werkwijze is af te raden. De afdeling Wetgeving van de Raad van State maakt eveneens bezwaar daartegen.

Als de regelgeving die u voor ogen hebt, zowel betrekking heeft op een gewestelijke aangelegenheid als op een gemeenschapsaangelegenheid, moet u twee ontwerpen opstellen : een ontwerp van decreet voor de gemeenschapsaangelegenheid en een ander ontwerp van decreet voor de gewestelijke aangelegenheid. Als u tegen deze aanbeveling in toch één ontwerp opstelt, moet u volgens de Raad van State, voor de rechtszekerheid, in artikel 1 van het decreet aangegeven welke artikelen een gemeenschapsbevoegdheid betreffen, en welke artikelen een gewestaangelegenheid, voor zover de twee aangelegenheden duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn.

Als u toch besluit beide aangelegenheden in één enkel decreet te regelen, schrijft u : “Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps – en gewestaangelegenheid” ».

Le règlement du Parlement flamand a intégré cette pratique de mélanger les matières communautaires et régionales au sein d’un seul texte. Son article 58 dispose en effet :

« De ontwerpen of voorstellen van decreet die bij het Parlement worden ingediend, vermelden of ze betrekking hebben op gemeenschapsaangelegenheden, op gewestaangelegenheden of op gemeenschaps – en gewestaangelegenheden »<sup>7</sup>.

Il renvoie à l’article 19, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Celui n’envisage toutefois que les deux premières hypothèses, excluant la troisième : « Les décrets du Parlement flamand mentionnent s’ils règlent une matière visée à l’article 59bis de la Constitution ou à l’article 107quater de la Constitution ».

4. Côté flamand, la section de législation a fini par avouer sa lassitude de prêcher dans le désert.

Dans un premier temps, elle se contenta de ce rappel laconique : « *De juridische bezwaren omtrent het regelen in een zelfde decreet en middels een enkele begroting van*

---

<sup>7</sup> Règlement van het Vlaams Parlement, gecoördineerde teksts van 12 december 2012, *Doc.*, Parl. fl., sess. 2012-2013, n° 7/1.

*gemeenschaps – en gewestaangelegenheden zijn de Vlaamse Raad genoegzaam bekend, zodat het overbodig is daarover verder uit te weiden* »<sup>8</sup>.

Au bout de quelques temps, cette remarque a été abandonnée et la section de législation en vient même à conseiller une rédaction de l'article 1<sup>er</sup> du décret reflétant le caractère hybride des matières réglées par le décret, ainsi que le relève la circulaire de légistique flamande citée plus haut<sup>9</sup>. Il est même arrivé à la section de législation du Conseil d'État de prendre acte du caractère indissociable des matières communautaires et régionales réglées par le projet pour avaliser cette démarche<sup>10</sup>. Cette indissociabilité rend pourtant inéluctable l'applicabilité du décret régional flamand sur le territoire bruxellois.

Le paradoxe veut que, lorsqu'elle s'adresse aux entités du sud de l'État, la même section de législation, en chambres réunies, maintienne ses objections<sup>11</sup>. Il en résulte que les septante mille germanophones bénéficient, sur ce plan, de meilleures garanties que le million de Bruxellois francophones.

5. L'inconstitutionnalité du procédé consistant à régler dans un même décret et de manière indissociable des matières communautaires et régionales est patente. Peut-elle être sinon absolue au moins assumée au nom du pragmatisme et de l'absolue nécessité de mener des politiques efficaces ?

Ce n'est pas faire preuve de rigidité que de répondre par la négative, que du contraire. Trois arguments peuvent en effet être avancés, le premier juridique, le deuxième politique et le troisième pragmatique, justement.

Juridiquement, les objections ne relèvent pas du formalisme, sous réserve éventuellement de celui déduit du cloisonnement principal entre les matières communautaires et régionales. L'interdiction de légiférer au-delà de sa compétence territoriale gît au cœur des principes du fédéralisme. De même, ne pas tolérer qu'un mandataire qui n'a pas été élu dans une région se mêle des affaires de cette région

<sup>8</sup> Avis n° 24.992/1 du 18 mars 1996 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 14 mai 1996 réglant le fonctionnement et la répartition du « *Sociaal Impulsfonds* », *Doc.*, Parl. fl., sess. 1995-1996, n° 251/1. Voy. encore l'avis n° 40.951/1/V du 23 août 2006 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 2 mars 2007 portant statut des agences de voyage, *Doc.*, Parl. fl., sess. 2006-2007, n° 1000/1.

<sup>9</sup> Voy. ainsi l'avis n° 45.365/3 du 25 novembre 2008 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 20 mars 2009 portant diverses dispositions relatives au domaine politique Aide sociale, Santé publique et Famille, *Doc.*, Parl. fl., sess. 2008-2009, n° 2020/1 ; l'avis n° 53.541/1 du 12 juillet 2013 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 20 décembre 2013 sanctionnant les dispositions décrétales relatives à l'enseignement supérieur, codifiées le 11 octobre 2013, *Doc.*, Parl. fl., sess. 2013-2014, n° 2252/1.

<sup>10</sup> « *De bezwaren die gewoonlijk tegen een dergelijke formulering opgeworpen worden, moeten het in dit geval afleggen tegen de vaststelling dat het gemeenschaps- en het gewestbeleid onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn* » (avis n° 32.844/3 du 23 avril 2002 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 21 mars 2003 relatif à la lutte contre la pauvreté, *Doc.*, Parl. fl., sess. 2001-2002, n° 1230/1).

<sup>11</sup> Voy. ainsi l'avis n° 53.166/VR du 15 mai 2013 sur un avant-projet de décret wallon « modifiant la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et les sociétés régionales d'investissement ». Les chambres francophones maintiennent également leurs objections (voy. p. ex. l'avis n° 54.465/4 du 18 décembre 2013 sur un avant-projet de décret relatif au Code wallon de l'agriculture, *Doc.*, Parl. w., sess. 2013-2014, n° 946/1).

s'inscrit dans les grands principes démocratiques, scellés dès la *Magna Carta* de 1215. Celle-ci consacre en effet le principe du consentement à l'impôt, qui est à l'origine du Parlementarisme en Angleterre. C'est au nom de ce principe que l'on dénie tout pouvoir fiscal aux communautés, malgré la lettre de l'article 170, § 2, de la Constitution, qui le leur confère<sup>12</sup>.

Politiquement, la Flandre exige le beurre, l'argent du beurre et le sourire de la crémère bruxelloise. Afin de maintenir un lien fort entre les Flamands par-delà les frontières régionales, elle privilégie, dans toute la mesure du possible, la défédéralisation d'une matière par la communautarisation de celle-ci, même si sa dimension territoriale est manifeste<sup>13</sup>. Si elle avait accepté que, dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État, dont l'objectif affiché était notamment la recherche de l'homogénéité des compétences, des matières jouxtant celles exercées par les régions leur soient confiées, il eut été possible de les régler dans un seul corps de texte. À titre d'exemple, régionaliser la matière de la formation professionnelle aurait permis de simplifier considérablement l'organisation des organismes intervenant en matière d'emploi.

Pragmatiquement, les décrets flamands mêlant les matières communautaires et régionales échouent à régler celles-ci d'une manière efficace en terre bruxelloise. En voici deux illustrations.

Tout comme son prédécesseur du 28 février 2003, le décret flamand du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, mêle les matières communautaires et régionales. En effet, le parcours d'intégration, s'il règle essentiellement la matière personnalisable de la politique d'accueil et d'intégration des immigrés<sup>14</sup>, vise à autonomiser son bénéficiaire dans trois dimensions, sociale, éducative et professionnelle, cette dernière ayant pour but de lui permettre d'accéder au marché de l'emploi<sup>15</sup>. Ce dernier aspect du parcours, réglant la matière régionale de l'emploi, ne peut être fléché sur le territoire bruxellois par la Région flamande. Dès lors, l'article 48 du décret identifie les dispositions de celui-ci, notamment celles relatives à l'emploi, qui ne s'appliquent pas à Bruxelles. L'exposé des motifs du décret précise que, pour son application à Bruxelles, le parcours d'intégration fera l'objet d'une coopération entre les institutions flamandes et, notamment, certaines institutions bruxelloises telles qu'Actiris<sup>16</sup>. L'on n'aperçoit toutefois pas comment une telle

---

<sup>12</sup> Voy. B. LOMBAERT, « L'article 170 de la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 2006/3, pp. 257 à 264, et les réf. citées.

<sup>13</sup> Voy. à ce propos W. PAS, « Federalisme met gemeenschappen en gewesten : een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen », *T.B.P.*, 2011/8, pp. 486 à 502 ; du même auteur, « De dubbele gelaagdheid van Het Belgische federalisme : quo vadis ? », in P. POPELIER *e. a.* (ed.), *België, Quo Vadis ? Warheen na de zesde staats hervorming ?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, pp. 111 à 154.

<sup>14</sup> Art. 5, § 1<sup>er</sup>, II, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980.

<sup>15</sup> Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. fl., sess. 2012-2013, n<sup>o</sup> 1867/1, p. 43.

<sup>16</sup> L'article 34, alinéa 4, du décret, dispose que « les structures régulières en région bilingue de Bruxelles-Capitale peuvent collaborer à l'exécution de la politique flamande d'intégration civique en coopération avec la Commission communautaire flamande et l'Agence autonomisée externe, EVA en néerlandais ». La structure régulière est définie comme étant « une structure, notamment dans les secteurs de l'enseignement, de l'emploi, de l'aide sociale et de la culture, qui est agréée, financée ou subventionnée par la Communauté flamande, la Région flamande, la Commission communautaire flamande,



collaboration pourrait se faire autrement que par la conclusion d'un accord de coopération conclu, notamment, avec la Région de Bruxelles-Capitale<sup>17</sup>.

Tout récemment a été déposée une proposition de décret relatif à l'aide à apporter aux demandeurs d'emploi qui, pour des raisons médicales, mentales ou sociales, ne peuvent accéder normalement au marché du travail<sup>18</sup>. Elle mêle les compétences régionales de l'emploi et les compétences communautaires en matières culturelles (formation professionnelle) et personnalisables (aide aux personnes). Son article 2 habilite le Gouvernement à conclure un accord de coopération avec l'autorité compétente. Un amendement propose de charger le Gouvernement flamand d'adopter, en concertation avec le Collège de la Commission communautaire flamande et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, une réglementation spécifique, applicable en région bruxelloise<sup>19</sup>. La section de législation n'a pu que constater l'inconstitutionnalité du procédé. Elle ne condamne toutefois pas le mélange des compétences communautaires et régionales, mais invite le législateur flamand à limiter le champ d'application de son décret au territoire de la région de langue néerlandaise :

« Een dergelijke regeling kan uit het oogpunt van de bevoegdheidsverdelende regels niet worden aanvaard. Het komt immers niet aan de Vlaamse decreetgever toe om te bepalen dat het Brussels Hoofdstedelijke Gewest samen met de Vlaamse Regering een

---

la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune ou une administration locale » (art. 2, 22°, du décret). Selon le commentaire de l'article 34 du projet, « *In samenwerking met het EVA en de Vlaamse Gemeenschapscommissie kunnen de voorzieningen georganiseerd, erkend of gesubsidieerd door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en/of de Brusselse gemeenten betrokken worden bij de realisatie van het inburgeringsbeleid in Brussel* » (Doc., Parl. fl., sess. 2012-2013, n° 1867/1, p. 75). Le commentaire de l'article 14 du projet devenu le décret du 28 février 2003 était plus explicite : « *In het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad wordt de loopbaanoriëntatie geregeld in een overeenkomst tussen de VDAB/RDBB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding/Regionale Dienst Beroepsopleiding Brussel), de BGDA (Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling) en de onthaalbureaus* » (Doc., Parl. fl., sess. 2001-2002, n° 1229/1, p. 13).

<sup>17</sup> Voy. en ce sens l'avis donné par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 20 mars 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la mise en œuvre des bassins Enseignement qualifiant – Formation – Emploi : « Dans la mesure où il crée des « instances » qui ont pour objet de favoriser des politiques croisées et des synergies en matière, notamment, « d'emploi et d'insertion », en ce compris sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'accord de coopération empiète sur les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de placement des travailleurs, visées à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'. L'accord excède également les compétences des entités parties dès lors qu'il prévoit la participation obligatoire aux instances qu'il crée des institutions mentionnées ci-dessus de la Région de Bruxelles-Capitale. Compte tenu de cette observation, qui implique soit que la Région de Bruxelles-Capitale soit également partie à l'accord de coopération, soit que celui-ci soit substantiellement revu pour ne pas empiéter sur les compétences de cette Région, l'avant-projet n'a pas été examiné plus avant » (avis n° 55.256/2 du 27 février 2014, Doc., Parl. w., sess. 2013-2014, n° 1032/1, pp. 28 et 29).

<sup>18</sup> Proposition de décret « houdende de werk- en zorgtrajecten », Doc., Parl. fl., sess. 2013-2014, n° 2442/1. Amendement n° 1.

<sup>19</sup> Amendement n° 1, Doc., Parl. fl., sess. 2013-2014, n° 2442/3.



*specifieke regeling zal uitwerken inzake zorg- en werktrajecten. Het Brussels Hoofdstedelijke Gewest beslist immers zelf en autonoom over de invulling van de aan haar toegewezen bevoegdheden. Wel kan met betrekking tot de voornoemde aangelegenheid een samenwerkingsakkoord worden gesloten met het Brussels Hoofdstedelijke Gewest.*

*De bepaling opgenomen in artikel 2 van het amendement dient bijgevolg te worden weggelaten. In de plaats daarvan dient te worden bepaald dat de voorgestelde regeling niet van toepassing is in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. In de loop van de parlementaire procedure kan dan worden aangegeven dat de bedoeling voorligt om met betrekking tot de regeling voor dat gebied eerst een samenwerkingsakkoord te sluiten met het Brussels Hoofdstedelijke Gewest »<sup>20</sup>.*

Cette suggestion fut écartée au motif qu'en vertu de l'article 128, § 2, de la Constitution, un décret communautaire réglant une matière personnalisable s'applique aux institutions bruxelloises relevant de la Communauté flamande<sup>21</sup>. Il est vrai qu'à suivre la suggestion du Conseil d'État, le législateur flamand serait contraint de renoncer à l'unité du peuple flamand. Pire, les Bruxellois flamands risqueraient d'être abandonnés dans un vide juridique. Quel serait en effet le législateur compétent pour s'occuper des demandeurs d'emploi bruxellois flamands qui ne sont pas aptes à affronter normalement le marché de l'emploi ? Accepterait-on que la Région de Bruxelles-Capitale recoure aux pouvoirs implicites pour prendre une ordonnance mêlant les matières régionales de l'emploi et les matières communautaires de la formation professionnelle et de l'aide aux personnes<sup>22</sup> ? Il n'en demeure pas moins que la question de l'applicabilité du projet de décret en région bruxelloise demeure posée et que les acteurs du secteur de l'emploi seront bien en mal d'identifier la législation qui s'impose à eux.

6. La Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée sur la validité des décrets mélangeant les compétences communautaires et régionales, au regard des articles 19 et 50 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles<sup>23</sup>.

Elle fut saisie de cette question, mais n'y répondit pas, pour cause de défaut d'intérêt de l'association requérante<sup>24</sup>. Dans une autre espèce, la Cour a pris en compte ce mélange d'une manière cocasse. Le législateur flamand avait réglé dans un même décret, mais de manière différente, les conditions d'éligibilité des conseillers communaux et des membres du conseil de l'aide sociale. Confronté à un recours arguant d'une discrimination, le Gouvernement flamand excipa de l'absence de comparabilité des deux catégories de personnes puisque les premières relevaient de la Région, les secondes de la Communauté. En principe, la Cour considère qu'une

<sup>20</sup> Avis n° 55.863/1 du 3 avril 2014, *Doc.*, Parl. fl., sess. 2013-2014, n° 2442/6.

<sup>21</sup> Rapport de la Commission du Parlement flamand, *Doc.*, Parl. fl., sess. 2013-2014, n° 2442/8, p. 12.

<sup>22</sup> Voy. sur cette question, l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 43.794/1 donné sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 27 novembre 2008 relative au soutien des missions locales pour l'emploi et des « *lokale werkwinkels* », *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2007-2008, n° A-453/1, p. 35.

<sup>23</sup> L'article 19 a été exposé plus haut. L'article 50 interdit aux membres bruxellois du Parlement flamand de participer au vote sur des matières régionales, l'article 76 faisant de même pour les membres bruxellois du Gouvernement, s'agissant de la délibération de celui-ci dans une matière régionale.

<sup>24</sup> C.C., 15 octobre 2002, n° 150/2002. Voy. *infra*, n° 9.

« différence de traitement dans des matières où les différents législateurs disposent de compétences propres est la conséquence d'une politique différente résultant de leur autonomie et ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution »<sup>25</sup>. Elle accepta cette fois de comparer ces pommes et ces poires pour le motif que le législateur lui-même les avait placées dans un même panier :

« B.6.3.2. Sous réserve de ce que prévoient l'article 50, alinéa 1<sup>er</sup>, et l'article 76 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le pouvoir décrétal de la Région flamande et de la Communauté flamande est exercé par les mêmes organes. Dès lors, l'autonomie de cette Communauté et de cette Région n'empêche pas de comparer les situations déterminées par leurs décrets respectifs. C'est le cas lorsque, comme en l'espèce, le décret au sujet duquel la Cour est interrogée règle une matière communautaire et une matière régionale ».

La Cour n'expose toutefois pas comment se conformer à l'article 50 de la loi spéciale lorsqu'un décret mêle les matières communautaires et régionales. Comment en effet dans ce cas éviter qu'un parlementaire bruxellois ne se prononce sur l'aspect régional de la disposition qu'il examine ? En outre, La Cour ne semble pas se soucier du respect de l'article 19 de la loi spéciale. Si, comme dans les exemples qui viennent d'être donnés, le décret flamand règle de manière indissociable des aspects régionaux et communautaires d'une matière, comment éviter que le législateur flamand n'empiète sur les compétences de la Région bruxelloise ? L'empiètement ne pourrait être justifié qu'en recourant à la théorie des pouvoirs implicites. L'on ne voit toutefois guère comment l'écueil de l'exigence que la matière se prête à un traitement différencié peut être franchi. Si ce verrou devait néanmoins sauter, il ouvrirait des perspectives insoupçonnées. La Communauté française ne pourrait-elle pas s'appuyer sur cet élargissement des pouvoirs implicites à la compétence territoriale pour empiéter sur les compétences fédérales et flamandes en matière d'emploi des langues, afin de faire enfin bénéficier les Francophones de Flandre des droits que le Conseil de l'Europe reconnaît à l'ensemble des peuples du vieux continent ?

## Section 2

### **La Région bruxelloise bailleuse de fonds des politiques communautaires**

7. Bruxelles connaît une situation de croissance de sa population qui entraîne un déficit de capacité des services publics, notamment dans les crèches et les écoles<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> C.C., 5 octobre 2001, n° 149/2011, B.6.2.

<sup>26</sup> Voy. not. B. WAYENS, R. JANSSENS et J. VAESEN, « L'enseignement à Bruxelles : une gestion de crise complexe », *Brussels studies*, n° 70, août 2013, pp. 7 à 9 ; P. HUMBLET, « Croissance démographique bruxelloise et inégalité d'accès à l'école maternelle », *Brussels studies*, n° 51, 19 septembre 2011.

Les enjeux liés à cet essor démographique ont été au centre de la campagne électorale de 2009, les différents partis en faisant l'une de leurs priorités de la législature qui vient de s'écouler. L'enchevêtrement institutionnel a néanmoins tempéré le volontarisme des responsables politiques bruxellois. En effet, les domaines les plus directement affectés par ce boom démographique ont trait à des compétences communautaires, l'accueil de l'enfance et l'enseignement. Ni le Nord ni le Sud du pays ne connaissent une situation comparable, ce qui ne favorise pas la prise de conscience des autorités communautaires. Par ailleurs, le cadre budgétaire de la Communauté française lui laisse peu de marges de manœuvre. Dès lors, la Région de Bruxelles-Capitale a pris les choses en main. Malgré une situation financière guère plus enviable, elle s'est faite bailleuse de fonds du développement des infrastructures permettant d'affronter le boom. Cette transgression s'est toutefois heurtée à la censure du juge constitutionnel (§ 1).

Ces péripéties remettent sur le devant de la scène juridique la problématique de l'exercice des compétences communautaires à Bruxelles. La Sixième Réforme de l'État pourrait révolutionner cette délicate question. En effet, à Bruxelles, les nombreuses matières communautarisées pourraient échoir, non pas aux deux grandes communautés ou, du côté francophone, à la COCOF, mais à la Commission communautaire commune. Les francophones pourraient à cette occasion délester la COCOF d'une partie des compétences dont l'exercice lui a été confié par la Communauté française. Les incertitudes juridiques imposent l'usage du conditionnel : n'assumant pas totalement leurs options, les auteurs de la Sixième Réforme de l'État ont laissé une série de zones d'ombre (§ 2).

## **§ 1. Le financement régional de compétences communautaires à l'épreuve de l'absence de pouvoir de dépenser**

8. Dans un contexte fédéral, le pouvoir de dépenser signifie qu'une collectivité politique dispose de la faculté de financer des politiques publiques relevant de la compétence d'une autre collectivité politique. Ce principe est d'application dans plusieurs fédérations<sup>27</sup>. Toutefois, en raison du « culte » voué à l'exclusivité des compétences<sup>28</sup>, le fédéralisme belge repose sur le principe selon lequel l'autorité compétente sur le plan matériel et territorial pour légiférer est également la seule autorité compétente pour exécuter et financer. Le fédéralisme belge rejette ainsi tout pouvoir de dépenser.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a forgé cette règle fondamentale à l'occasion des recours – tous victorieux – intentés contre le financement par la

---

<sup>27</sup> V. VANDER GEETEN, « Le pouvoir de dépenser en Belgique et au Canada : gage d'efficacité ou entorse au fédéralisme ? », *R.B.D.C.*, 2008, pp. 335 et 336.

<sup>28</sup> J.-C. SCHOLSEM, « Les compétences fiscales et financières des collectivités de l'espace Wallonie-Bruxelles », *C.D.P.K.*, 2008, p. 271.

Communauté française d'activités culturelles ou éducatives se tenant sur le territoire de la région de langue néerlandaise :

« En vertu de l'article 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la Constitution, les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun pour ce qui le concerne, l'enseignement, sauf les exceptions mentionnées dans cet article. Par l'effet de la lecture conjointe de cette disposition et de l'article 175, alinéa 2, de la Constitution, aux termes duquel les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes, la fixation de leurs moyens financiers destinés au fonctionnement de l'enseignement relève de l'acte de "régler" les matières d'enseignement. En vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution, les décrets qui règlent, notamment, les matières d'enseignement ont "force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté". Cette disposition constitutionnelle a déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale, ce qui suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire puisse être localisé dans le territoire pour lequel il est compétent »<sup>29</sup>.

Même son de cloche du côté de la section de législation du Conseil d'État. Selon une jurisprudence bien établie, le fédéralisme financier constitue « l'un des principes essentiels qui caractérisent la réforme de l'État belge. Il implique que les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale »<sup>30</sup>.

9. C'est au nom de cette loi d'airain du fédéralisme financier que la Cour constitutionnelle a condamné les subventions accordées par la Région de Bruxelles-Capitale pour financer des compétences communautaires. Le premier recours en la matière a pris pour cible une disposition de l'ordonnance budgétaire du 14 décembre 2009 inscrivant un crédit de 4,5 millions d'euros visant à subventionner les projets communaux de création de places en crèches. La censure du juge constitutionnel, avec maintien des effets, conclut un raisonnement en trois mouvements<sup>31</sup>. *Primo*, après avoir

<sup>29</sup> Voy. égal. C.C., 21 mars 2000, n° 30/2000, B.2.1 ; Voy. égal. C.C., 3 octobre 1996, n° 54/96 ; 17 mai 2000, n° 56/2000 ; 20 novembre 2001, n° 145/2001.

<sup>30</sup> Avis n° 26.248/1 rendu le 1<sup>er</sup> avril 1997 sur un avant-projet devenu la loi du 18 juillet 1997 créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1996-1997, n° 1022-1, p. 4.

<sup>31</sup> C.C., 8 décembre 2011, n° 184/2011. C. VERSCHURE, « Comment faire parvenir des deniers régionaux aux crèches communales ? Course d'obstacles à travers les institutions bruxelloises », *Rev. Dr. ULg*, 2012/3, pp. 380 à 388 ; X. DELGRANGE, « L'interdiction de dépenser, règle d'airain du fédéralisme belge », *A.P.*, 2012, pp. 146 à 155.

énuméré les entités fédérées compétentes en matière de politique familiale, la Cour exclut toute compétence de la Région de Bruxelles-Capitale dans ce domaine. Or, la disposition querellée a effectivement pour objet de régler la politique familiale. *Secundo*, la Cour considère que l'allocation de base contestée ne peut relever de la compétence de financement général des communes dont la Région de Bruxelles-Capitale se prévaut. Aux yeux de la Cour, il est question de financement de tâches communales spécifiques. La Cour poursuit en déniait à la Région bruxelloise la possibilité de se prévaloir de sa compétence relative au financement des missions à remplir par les communes dans les matières régionales, étant donné que l'allocation de base a trait à une matière communautaire. *Tertio*, la Cour rappelle que, sur la base de l'article 178 de la Constitution et 83*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour pourvoir au financement des commissions communautaires. Néanmoins, les moyens de la disposition budgétaire attaquée étant destinés aux communes et non aux commissions communautaires, les règles répartitrices de compétences sont méconnues.

En des termes similaires, la Cour constitutionnelle a annulé l'allocation de base de l'ordonnance budgétaire du 24 décembre 2010 prévoyant une subvention de 9 millions d'euros aux communes pour le financement d'infrastructure en lien avec l'essor démographique<sup>32</sup>. Elle prononça une nouvelle annulation, deux années plus tard, d'allocations de base permettant un financement complémentaire de formations et d'infrastructures sportives communales<sup>33</sup>.

Cette jurisprudence appelle trois observations.

Premièrement, l'on peut se demander si la Cour n'adopte pas une interprétation excessivement stricte de la notion de financement général des communes. Certes, celui-ci s'oppose au financement spécifique des communes, qui permet à une entité de financer des missions déterminées dont elle charge les communes, à la condition

---

<sup>32</sup> C.C., 24 mai 2012, n° 67/2012. Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle opère un examen particulièrement minutieux des travaux préparatoires pour en exhumer le passage suivant : « Cette augmentation de la population suppose également une concentration importante de moyens pour la construction de nouveaux équipements, en particulier en matière de crèches et d'écoles maternelles, primaires et secondaires, qui relèvent en premier lieu, il est vrai, de la compétence des communautés. Toutefois, il nous faut des écoles pour répondre à une des missions essentielles du service public ; c'est la base même de l'ascenseur social auquel nous sommes tous attachés [...]. N'en déplaise à certains, comme le dit souvent le ministre-président, il nous faudra "ruser avec les compétences" à Bruxelles. En effet, l'institutionnel est avant tout un moyen, et non une fin en soi, et les besoins légitimes de la population doivent primer. Cette contrainte structurante opère un véritable déplacement de l'axe des priorités régionales et va se décliner dans l'ensemble de nos politiques » (C.R.I., Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2010-2011, 22 décembre 2010, n° 9, pp. 23-24). Il n'est pas certain que cet aveu d'excès de compétence que l'on doit à un député de la majorité devenu depuis ministre-président ait été de nature à attirer la clémence du juge constitutionnel (F. JUDO, « *Timeo danaos et dona ferentes*. Onderwijsfinanciering is ook onderwijsbeleid », T.O.R.B., 2012-2013, n° 5, pp. 404 et 405).

<sup>33</sup> C.C., 29 janvier 2014, n° 13/2014, B.23.1 à B.24.4 ; 17 juillet 2014, n° 113/2014, B.11. à B.16. Voy. L. DETROUX, « Commentaire de l'arrêt n° 13/2014 – L'article 178 de la Constitution : une disposition à haut potentiel pour la Région de Bruxelles-Capitale », A.P., 2014/4, pp. 607 à 615.

que ces missions entrent dans sa compétence. Toutefois, en l'espèce, la Région bruxelloise ne s'est pas approprié la matière des infrastructures consacrées aux crèches, mais a prévu d'aider les communes qui, dans le cadre de leur autonomie communale, décident d'investir dans ce domaine. Ne pourrait-on alors soutenir qu'il est moins question d'un financement spécifique que d'un aspect du financement général ? C'est ce qu'avait soutenu la Région en réponse à un avis de la section de législation du Conseil d'État qui critiquait un avant-projet d'ordonnance prévoyant l'octroi de subventions spéciales en faveur des communes destinées à la réalisation de tâches d'intérêt public<sup>34</sup>. L'ordonnance du 13 février 2003 que cet avant-projet est devenu n'a pas été contestée, pas plus que les ordonnances du 19 juillet 2007 visant à améliorer la situation budgétaire des communes de la Région de Bruxelles-Capitale et visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale sur les avant-projets desquelles le Conseil d'État avait émis les mêmes objections<sup>35</sup>. S'inscrivant dans cette légisprudence, la jurisprudence amorcée par l'arrêt n° 184/2011 affaiblit fortement le fondement juridique de ces normes ordonnancielles et, dès lors, une part non négligeable du financement régional des communes<sup>36</sup>.

Deuxième observation : l'appréciation de l'intérêt de la requérante dans l'arrêt n° 184/2011 est des plus contestables. Le recours a été introduit par l'A.S.B.L. « *Vlaams Komitee voor Brussel* », dont l'objet social est « de préserver et de promouvoir la vie flamande dans la région de Bruxelles-Capitale », notamment en protégeant les droits des néerlandophones à Bruxelles. Cette association devait tout d'abord convaincre la Cour que son objet social est bien différent de l'intérêt général pour éviter que le recours soit qualifié d'action populaire. Un précédent, qui paraissait très proche, ne plaidait pas en sa faveur. L'A.S.B.L. « *Vereinigung zur Erlangung der Gleichberechtigung des deutschen Sprachgebietes Belgiens als Region & Gemeinschaft* », dont l'objet social consiste dans « l'égalité de traitement de la région de langue allemande de Belgique en tant que région et communauté, en qualité de communauté-région » avait introduit un recours en annulation de dispositions du budget 2001 de la Région wallonne, qu'elle considérait discriminatoires en ce que la Région qui aurait davantage aidé la Communauté française que la Communauté germanophone. La Cour avait estimé à l'époque qu'en définissant de la sorte son objet social, l'association entendait se substituer à la Communauté germanophone. Or, « une association ne peut, pour introduire un recours en annulation, substituer son appréciation des intérêts de la communauté à l'appréciation des organes officiels de celle-ci, organes démocratiquement constitués auxquels [la Constitution] a confié le soin de défendre devant la Cour les

<sup>34</sup> Voy. l'exposé des motifs et l'avis n° 34.011/2 du 23 octobre 2002 sur un avant-projet portant octroi de subventions spéciales aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc.*, Rég. Bxl.-Cap., sess. 2002-2003, n° A-385/1, ainsi que l'exposé introductif du Ministre-Président de l'époque, François-Xavier de Donnée, rapport de la Commission des affaires intérieures, *Doc.*, Rég. Bxl.-Cap., sess. 2002-2003, n° A-385/2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a également avancé cet argument devant la Cour constitutionnelle (C.C., 29 janvier 2014, n° 13/2014, A.11.1).

<sup>35</sup> Avis n° 43.143/4, *Doc.*, Rég. Bxl.-Cap., sess. 2006-2007, n° A-383/1, pp. 13 à 15 ; avis n° 43.081/4, *Doc.*, Rég. Bxl.-Cap., sess. 2006-2007, n° A-384/1, pp. 12 à 15.

<sup>36</sup> Voy. la contribution de Dimitri YERNAULT au présent ouvrage.

intérêts propres à leurs collectivités »<sup>37</sup>. La situation était parfaitement identique et pourtant la solution diffère. La Cour relève que l'association flamande ne se contente pas de contester la compétence de la Région, mais avance que la situation juridique des habitants néerlandophones de la région « peut être affectée »<sup>38</sup>. Généralement, la Cour exige que la partie requérante démontre qu'elle soit affectée « défavorablement » par la norme entreprise<sup>39</sup>. Dans le cas présent, pareille démonstration aurait relevé de la gageure puisque les établissements néerlandophones étaient particulièrement choyés<sup>40</sup>. La Cour estime cette fois que « l'examen de la recevabilité se confond avec celui du fond de l'affaire »<sup>41</sup>. Elle ne reviendra toutefois pas sur la question, si bien que la question de la recevabilité du recours ne sera pas tranchée, mais ses arguments pris en compte et finalement accueillis. Par ailleurs, il nous faut souligner l'abnégation de la Communauté flamande dans son combat pour la sauvegarde de l'orthodoxie constitutionnelle belge. L'on sait que, conformément à l'article 142, alinéa 3, de la Constitution, l'article 2, 1° et 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispense les gouvernements et les parlements de justifier d'un intérêt pour intervenir dans un litige. De là à voir une autorité intervenir en faveur d'un recours introduit contre une mesure qui lui est largement favorable<sup>42</sup>... Dans les deux autres affaires, la Communauté flamande alla plus loin puisqu'elle introduisit des recours en annulation d'allocations de base également attaquées – heureuse coïncidence – par cette association et l'A.S.B.L. « *Vlaamse Volksbeweging* ».

Enfin, dernière observation, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale avait tenté de justifier son intervention financière en la rattachant à sa compétence d'emploi. À cet égard, il fit valoir « que le manque de structures d'accueil de la petite enfance et d'écoles maternelles dans la Région de Bruxelles-Capitale empêche les jeunes parents d'aller travailler. Le manque de places dans les écoles maternelles a en outre pour effet que les places dans les structures d'accueil de la petite enfance sont encore davantage limitées. La création de structures d'accueil supplémentaires est, selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'une importance décisive pour lutter contre le chômage dans la Région de Bruxelles-Capitale et contre les discriminations indirectes causées sur le plan de l'emploi par suite du manque de structures d'accueil »<sup>43</sup>. Et le Gouvernement bruxellois d'invoquer deux arrêts de la Cour constitutionnelle qui validaient des décrets flamands. De l'arrêt n° 101/2008 rendu sur le « *Wooncode* », il déduit que l'exercice de la compétence d'emploi par le financement d'infrastructures communales ne méconnaît pas l'exigence de

---

<sup>37</sup> C.C., 15 octobre 2002, n° 150/2002, B.2.3.

<sup>38</sup> C.C., 8 décembre 2011, n° 184/2011, B.2.5.

<sup>39</sup> Voy. p. ex. C.C., 2 février 2012, n° 16/2012, B.2.3.

<sup>40</sup> À propos du contexte de l'intervention de la Région de Bruxelles-Capitale dans le financement de l'enseignement, voy. B. WAYENS, R. JANSSENS et J. VAESEN, « L'enseignement à Bruxelles : une gestion de crise complexe », *Brussels Studies*, n° 70, 29 août 2013, disponible sur [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be).

<sup>41</sup> C.C., 8 décembre 2011, n° 184/2011, B.2.5.

<sup>42</sup> Selon le Gouvernement bruxellois, les crèches flamandes bénéficiaient de 34,33 % des investissements (C.C., 8 décembre 2011, n° 184/2011, A.2.1).

<sup>43</sup> C.C., 24 mai 2012, n° 67/2012, A.5.1.



proportionnalité dans l'acception qu'en fait la Cour : « La circonstance qu'une norme décrétale, adoptée par le législateur régional dans l'exercice de ses compétences, peut avoir pour effet de contribuer à la réalisation d'un objectif par ailleurs poursuivi par le législateur communautaire dans l'exercice de ses compétences propres ne peut entraîner, à elle seule, une violation des règles répartitrices de compétence par le législateur régional. Il en irait toutefois autrement si, en adoptant une telle mesure, le législateur régional rendait impossible ou exagérément difficile l'exercice, par le législateur communautaire, de ses compétences »<sup>44</sup>. De l'arrêt n° 11/2009, l'un de ceux rendus sur le « *zorgverzekering* », le Gouvernement bruxellois considéra que son intervention était une application du « principe du double aspect ». Conceptualisé par Jürgen Vanpraet<sup>45</sup>, ce principe renvoie à des cas de compétences concurrentes admises par la Cour constitutionnelle. Après avoir validé dans son arrêt « *zorgverzekering* » la compétence de la Communauté flamande d'organiser un système d'assurance soins au profit de personnes dont la capacité d'autonomie est réduite<sup>46</sup>, la Cour a affirmé que l'on ne pouvait déduire de cette jurisprudence que « le législateur fédéral, dans l'exercice de la compétence qui lui a été attribuée en matière de sécurité sociale par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ne pourrait prendre, en faveur des personnes ayant un degré d'autonomie réduit, des mesures qui relèvent de la sécurité sociale et qui seraient d'application sur l'ensemble du territoire du Royaume, sans porter atteinte à la compétence des communautés en matière d'aide aux personnes »<sup>47</sup>.

Par un considérant lapidaire, la Cour constitutionnelle balaya cet argument. Les allocations de base querellées permettent le financement complémentaire de crèches ou d'infrastructures scolaires. Elles règlent donc tantôt la politique familiale, tantôt l'enseignement. Dès lors, « contrairement à ce que soutient le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'allocation de base contestée ne peut donc, dans cette mesure, être qualifiée de disposition relevant de la politique de l'emploi au sens de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, de la même loi spéciale ». Cette jurisprudence consacre une lecture stricte du principe d'exclusivité des compétences. L'acte de subventionner des infrastructures ne peut ressortir de plusieurs compétences relevant d'entités différentes. Le rattachement à la compétence d'une entité exclut de manière absolue l'intervention d'une autre entité. Certes, d'une certaine manière, la Cour renoue avec sa jurisprudence relative au financement par la Communauté française d'activités situées dans les communes périphériques. Il n'en demeure pas moins qu'elle a déjà fait preuve de plus de souplesse comme en témoignent les deux arrêts invoqués par le Gouvernement bruxellois. De plus, ne peut-on soutenir à la lumière de la jurisprudence constitutionnelle que le principe du double aspect trouve plus facilement à s'appliquer en matière de pouvoir de dépenser qu'à l'égard de normes réglant une matière de la compétence

<sup>44</sup> C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008, B.10.1.

<sup>45</sup> J. VANPRAET, « Vers une sécurité sociale flamande complémentaire dans le cadre actuel de répartition des compétences ? », *J.T.*, 2010, pp. 301 à 305, spéc. p. 303 ; du même auteur, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, pp. 388 à 392.

<sup>46</sup> C.C., 13 mars 2001, n° 33/2001.

<sup>47</sup> C.C., 21 janvier 2009, n° 11/2009, B.15.2.

d'une autre autorité ? C'est ce qui semblait transparaître de la validation par la Cour de l'attribution de moyens financiers fédéraux issus de la Loterie nationale à des organisations et projets relatifs à des matières qui ne relèvent pas exclusivement de la compétence de l'autorité fédérale. À l'estime du juge constitutionnel, « cette conclusion s'impose d'autant plus que ce système ne permettait en aucune façon de contrarier la politique des communautés en matière culturelle. L'autorité fédérale se bornait à mettre à la disposition des projets ou des organisations désignés par les communautés des moyens en vue de la réalisation de leurs objectifs : loin d'empiéter sur des compétences qui ne sont pas les siennes, l'autorité fédérale respectait les choix faits par les autorités compétentes »<sup>48</sup>. Ne pouvait-on également considérer que l'octroi de subsides aux communes qui le souhaitent pour accroître le nombre de places dans les crèches ou dans les écoles s'inscrit dans les choix faits par les autorités compétentes et ne contredit pas les compétences des communautés dans ces domaines ?

Notons en outre qu'à titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a invoqué le recours aux pouvoirs implicites, estimant que les normes attaquées respectaient les canons de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle<sup>49</sup>. Ce moyen laissa la Cour de marbre, à tel point qu'elle n'y répondit point. Invoquée par le défendeur à l'occasion des trois affaires, cette thèse n'apparaît à aucun moment dans les motifs. Par trois fois donc, la Cour a refusé de se prononcer sur l'application des pouvoirs implicites alors que cet argument a donné lieu à d'intéressants échanges entre les parties à la cause, comme en témoignent les considérants « A ». Il n'est dès lors pas satisfait aux exigences de l'article 111 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, qui requiert que celle-ci donne les motifs de ses arrêts<sup>50</sup>.

La combinaison de ce mutisme répété et de la motivation minimaliste par laquelle le rattachement à la compétence d'emploi fut rejeté nous semble témoigner à tout le moins d'un malaise de la Cour constitutionnelle, si ce n'est d'une volonté de ne pas s'inscrire en faux de manière trop franche contre la jurisprudence forgée à l'occasion du « *zorgverzekering* ». L'on a pu écrire à propos de l'assurance soins flamande et d'autres figures relativisant l'interdiction de dépenser que « les compétences appartiennent en définitive à ceux qui ont les moyens de se les payer »<sup>51</sup>. Faut-il conclure des arrêts nos 184/2011, 67/2012, 13/2014 et 113/2014 que cette

---

<sup>48</sup> C.C., 23 mars 2005, n° 63/2005, B.10.

<sup>49</sup> Il est requis « que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la Région, que ces matières se prêtent à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur ces matières ne soit que marginale » (voy. not. C.C., 16 septembre 1998, n° 95/98, B.3.3).

<sup>50</sup> Comme le relève Marc Verdussen, « tout justiciable a le droit d'exiger de la Cour constitutionnelle qu'elle révèle les motifs qui, en droit, justifient sa décision. Ce droit permet, au surplus, à chaque partie de s'assurer que les juges se sont livrés à un examen effectif des moyens et arguments qu'elle a développés devant eux. Le droit à la motivation des décisions de justice est de nature à éviter à la fois les décisions arbitraires et les décisions légères » (*Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 291).

<sup>51</sup> X. DELGRANGE et L. DETROUX, « Tout s'achète, même les compétences. Le "pouvoir de dépenser" fleurit sur le terrain de l'autonomie fiscale », *Journ. jur.*, 2002, l. 9, p. 4.

analyse ne vaut pas pour la Région de Bruxelles-Capitale à laquelle la Cour impose une application plus stricte de l'exclusivité des compétences ?

10. Épilogue : consciente des conséquences pratiques de sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a esquissé une porte de sortie. Si les deniers destinés à financer des compétences communautaires ne peuvent transiter par les communes, il est en revanche loisible à la Région de Bruxelles-Capitale de transférer ces moyens aux commissions communautaires<sup>52</sup>. La Région s'exécuta en ce sens peu de temps après la sentence de la Cour constitutionnelle<sup>53</sup>. Ainsi que le révèle l'exposé des motifs du décret de la COCOF du 18 juillet 2013 visant au soutien de l'accueil de l'enfance, « le 12 juillet 2012, la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de transférer ses moyens budgétaires aux crèches du budget régional vers celui des Commissions communautaires afin de lancer un nouveau Plan crèche. Il s'agissait de tenir compte de l'arrêt 184/2011 du 8 décembre 2011 de la Cour constitutionnelle. Cette décision permet de doter la Commission communautaire française d'un montant de 4,8 millions d'euros par an destiné à assurer le financement de nouvelles infrastructures d'accueil de l'enfant ainsi que certaines dépenses de fonctionnement découlant de la mise en œuvre de la politique menée en infrastructures d'accueil de l'enfant »<sup>54</sup>.

Le nœud en est-il démanté ? Tant s'en faut. Le financement régional des commissions communautaires pose d'autres difficultés qui peuvent expliquer pourquoi cette voie n'a pas été d'emblée privilégiée.

## § 2. Le financement de compétences communautaires par les commissions communautaires

11. Lorsqu'en 1993, les accords de la Saint-Michel et de la Saint-Quentin permettent à la Communauté française de se délester de certaines de ses compétences, l'opération a surtout une finalité financière, la Communauté française abandonnant des compétences sans pour autant transférer la totalité des moyens qui leur sont affectés<sup>55</sup>. En raison de son pouvoir fiscal et forte des possibilités de rééquilibrage budgétaire avec ses autres compétences, la Région wallonne a pu sans trop de difficulté financer les compétences transférées. On ne peut en dire autant de la COCOF dont l'équilibre financier s'avère au moins aussi fragile que celui de la Communauté française<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Dans l'arrêt n° 13/2014 du 29 janvier 2014, la Cour a ainsi validé le transfert de moyens aux commissions communautaires en vue de financer la formation professionnelle (B.17.2 à B.19.4). Voy. égal. C.C., 17 juillet 2014, n° 113/2014, B.6. à B.10.

<sup>53</sup> Voy. à cet égard les débats en commission des Finances de la Région, *Doc.*, Rég. Bxl.-Cap., sess. 2012-2013, n° A-327/3, pp. 155 et s.

<sup>54</sup> Exposé des motifs, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 87-1, p. 3.

<sup>55</sup> J.-C. SCHOLSEM, « Le refinancement de la Communauté française », in F. DELPÉRÉE (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 229.

<sup>56</sup> E. ARCQ, « Le financement de la Communauté française », *Dossier du CRISP*, n° 58, 2003, p. 31.

Le constituant et le législateur spécial ont cependant compensé l'absence de pouvoir fiscal des commissions communautaires en instaurant une forme de décloisonnement budgétaire entre celles-ci et la Région de Bruxelles-Capitale<sup>57</sup>. L'optique était alors de permettre à la Région bruxelloise de participer, à l'instar de la Région wallonne, au refinancement de la Communauté française<sup>58</sup>. La possibilité de transfert financier entre la Région et les commissions communautaires, invoquée par la Cour constitutionnelle dans la jurisprudence ci-avant commentée, a été consacrée à l'article 178 de la Constitution issu de la révision du 5 mai 1993 : « Dans les conditions et suivant les modalités déterminées par la loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale transfère, par la règle visée à l'article 134, des moyens financiers à la Commission communautaire commune et aux Commissions communautaires française et flamande »<sup>59</sup>. En exécution de cette disposition, l'article 83*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises permet à la Région de transférer des moyens financiers aux commissions communautaires répartis selon une clef de 80 % pour la COCOF et 20 % pour la VGC. L'article 83*quater* de la même loi spéciale impose à la Région de porter à son budget un montant spécial sur lequel la COCOF et la VGC peuvent exercer un droit de tirage. Si une commission communautaire fait usage de cette possibilité, l'autre commission recevra automatiquement des moyens calculés selon la clef de répartition 80-20. Or, cette clef est particulièrement inique lorsqu'on la rapproche de la répartition effective de la population bruxelloise entre francophones et néerlandophones<sup>60</sup>. Par ailleurs, les compétences de la VGC n'ont pas été élargies à la faveur d'un mécanisme similaire à celui de l'article 138 de la Constitution, de sorte que le recours au droit de tirage par la COCOF aboutit en pratique à financer la Communauté flamande<sup>61</sup>, le législateur spécial estimant « qu'une Commission communautaire peut transférer des moyens à sa Communauté »<sup>62</sup>.

Malgré les limites de ce mécanisme, les montants minimaux du droit de tirage déterminés à l'article 83*quater* ont été relevés en 2001, dans le cadre des accords du Lambermont et du Lombard. Ces derniers ont également inséré un article 65*bis* dans la loi spéciale de financement instaurant une dotation à charge du fédéral au profit de

<sup>57</sup> R. WITMEUR, *La Commission communautaire française : une copie à revoir pour un État fédéral achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 67 à 71.

<sup>58</sup> B. BLÉRO et F. DELCOR, « Les transferts de compétence de la Communauté à la Région », in *Les réformes institutionnelles de 1993 – Vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 113 et 114.

<sup>59</sup> Sur la portée désormais conférée à cette disposition par la Cour constitutionnelle, qui autorise non seulement la Région à financer les commissions communautaires mais également à assortir ce financement de conditions, voy. L. DETROUX, « Commentaire de l'arrêt n° 13/2014 – L'article 178 de la Constitution : une disposition à haut potentiel pour la Région de Bruxelles-Capitale », *op. cit.*

<sup>60</sup> J. CLEMENT et X. DELGRANGE, « La protection des minorités », in E. WITTE *e. a.* (dir.), *Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 525 à 528.

<sup>61</sup> J.-C. SCHOLSEM, « Les compétences fiscales et financières des collectivités de l'espace Wallonie-Bruxelles », *op. cit.*, p. 279.

<sup>62</sup> Commentaire de l'article 58 de la proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, 558-1, p. 50.

la COCOF et de la VGC, à nouveau répartie selon la clef 80-20. Le refinancement des commissions unicommunautaires atteignait ainsi un montant de base pour l'année 2002 de 49,58 millions d'euros supportés de manière égale par la Région bruxelloise et l'autorité fédérale.

Ce refinancement n'a toutefois pas été suffisant, la COCOF ayant à affronter des besoins toujours croissants en particulier en matière de formation professionnelle et de politique des personnes handicapées.

C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État, une partie du « juste » financement de Bruxelles a été attribuée aux commissions unicommunautaires. L'article 65ter de la loi spéciale de financement, inséré par la loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste financement des institutions bruxelloises, augmente de 10 millions d'euros par an, de manière cumulative sur quatre ans, la dotation fédérale de la COCOF et de la VGC (ventilée selon la clef 80-20)<sup>63</sup>. Ce refinancement, qui s'élève à 40 millions d'euros en rythme de croisière, vise à « contribuer à des défis urgents liés à la croissance démographique et qui relèvent des compétences de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire flamande »<sup>64</sup>.

12. Le rehaussement de la dotation fédérale des commissions unicommunautaires conforte en quelque sorte le rôle de ces dernières dans le financement d'infrastructures liées aux compétences culturelles et d'enseignement. Toutefois, en même temps, la défédéralisation d'importantes compétences dans le domaine de la santé et de l'aide aux personnes menace singulièrement la Commission communauté française, dont l'essentiel du pouvoir décrétoal concerne les matières personnalisables<sup>65</sup>.

Les principaux partis francophones ont d'ores et déjà choisi, au sein des accords de la Sainte-Émilie conclus le 19 septembre 2013, de faire à nouveau usage de l'article 138 de la Constitution pour la plupart des compétences que la réforme de l'État attribuera à la Communauté française<sup>66</sup>. Néanmoins, si les compétences seront exercées par la Région wallonne sur le territoire de la région de langue française, rien n'est moins sûr s'agissant de la COCOF dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Les quatre partis signataires affichent l'ambition de concentrer la gestion des matières personnalisables au sein de la COCOM, y compris en lui confiant des compétences dont la COCOF a hérité à la suite des accords de la Saint-Quentin : « En ce qui

<sup>63</sup> Voy. D. YERNAULT, « Le refinancement de Bruxelles : “juste”, “correct” ou... ? », in J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013) – Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2013, p. 339.

<sup>64</sup> Développements, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2011-2012, n° 5-1568/1, pp. 1 et 2.

<sup>65</sup> Voy. la contribution de Mathias EL BERHOUMI, Bruno VANLEEMPUTTEN et Nicolas BONBLED au présent ouvrage.

<sup>66</sup> Voy. le décret spécial du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et le décret du 3 avril 2014 portant assentiment à l'accord de coopération-cadre entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières.

concerne l'organisation de la première ligne, le dépistage, le plan national nutrition et santé et le fonds assuétudes, les partis francophones s'accordent pour plaider auprès de leurs homologues néerlandophones pour un exercice de ces compétences au niveau de la COCOM, afin de favoriser l'homogénéité des politiques menées à Bruxelles et les économies d'échelle. De même, afin d'aboutir à une plus grande cohérence des politiques liées au handicap au bénéfice des citoyens et d'associer les partenaires du secteur à la gestion de l'ensemble de ces politiques, une réflexion sera entamée pour que [l'organisme d'intérêt public COCOM santé/personnes âgées/personnes handicapées] puisse également prendre en charge les compétences actuelles de Phare (compétences de la COCOF en matière de handicap) ». Outre la volonté de créer des blocs cohérents entre les compétences nouvellement défédéralisées et celles actuellement exercées par la COCOF, l'enjeu est surtout d'ordre financier. Les accords de la Sainte-Émilie mentionnent ainsi que « la quasi-totalité des moyens relatifs aux nouvelles compétences de santé et aide aux personnes seront, pour Bruxelles, transférés à la COCOM ».

En effet, la loi spéciale de financement telle que « réformée » par la Sixième Réforme de l'État réserve à la COCOM la part belle du financement des compétences communautarisées à Bruxelles. Si des changements – mineurs compte tenu des volumes financiers en question – sont apportés au calcul de la dotation fédérale à la COCOM prévue à l'article 65 de la loi spéciale du financement<sup>67</sup>, la principale source de financement fédéral de la COCOM viendra désormais des dotations liées à ses nouvelles compétences. La dotation fédérale pour l'ensemble des compétences communautarisées représente un montant de base de 11,2 milliards d'euros<sup>68</sup>. Elle se décompose en six dotations<sup>69</sup>. *Primo*, en simplifiant le tableau, la dotation pour les allocations familiales (6,4 milliards d'euros) est répartie entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la COCOM selon le nombre d'habitants de 0 à 18 ans appartenant à chacune des quatre régions linguistiques. Dès lors, l'ensemble des habitants de Bruxelles sont comptabilisés au profit exclusif de la COCOM. *Secundo*, la dotation pour les soins aux personnes âgées

---

<sup>67</sup> Les moyens de la dotation fédérale visés à l'article 65 seront, à partir de 2016, liés à un pourcentage de la croissance réelle du produit intérieur brut. Selon le législateur spécial, « ces moyens seront plus élevés que ce qui serait obtenu par la prolongation de la dotation existante » (comment. de l'art. 65 [devenu 66] de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 2012-2013, n° 53-2974/001, pp. 76 et 77). Toutefois, la dotation sera réduite de 10,2 millions d'euros en 2015, et d'encore 10,2 millions d'euros l'année suivante pour assurer la contribution de la COCOM à l'assainissement des finances publiques.

<sup>68</sup> Voy. avec les chiffres de l'accord institutionnel d'octobre 2011, la contribution éclairante de B. BAYENET et M. BOURGEOIS, « Le financement des entités fédérées en Belgique : quels changements après la sixième réforme de l'État ? », in J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013) – Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2013, spéc. p. 271.

<sup>69</sup> Art. 47/5 à 47/11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions insérés par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

(3,3 milliards d'euros) est répartie entre les trois communautés et la COCOM selon le nombre d'habitants de 80 ans de chacune des quatre régions linguistiques. *Tertio*, la dotation pour les infrastructures hospitalières et des services médico-techniques (566 millions d'euros) se décompose en deux parties. La première partie (84,4 % de la dotation) est répartie entre la Communauté française, la Communauté flamande et la COCOM selon le nombre d'habitants respectivement de la région de la langue française, de la région de la langue néerlandaise et de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. La seconde partie (15,6 % de la dotation) est répartie entre la Communauté française et la Communauté flamande selon le nombre d'habitants de leur région unilingue respective augmenté d'une proportion des habitants de la région bilingue de Bruxelles-Capitale selon la traditionnelle clef 80-20. *Quarto*, une dotation résiduaire pour les autres soins de santé et aide aux personnes (858 millions d'euros) est ventilée entre la Communauté flamande, la Communauté française et la COCOM selon des montants directement inscrits dans la loi spéciale (respectivement 472, 257 et 129 millions d'euros)<sup>70</sup>. *Quinto*, une dotation pour les maisons de justice (86 millions d'euros) est attribuée à la Communauté française (34 millions d'euros) et à la Communauté flamande (52 millions d'euros). *Sexto*, une dotation pour les pôles d'attraction interuniversitaires (31 millions d'euros) est allouée à la Communauté française (14 millions d'euros) et à la Communauté flamande (17 millions d'euros). Ainsi qu'on peut le constater, en dehors des moyens destinés aux maisons de justice, aux PAI et d'une partie de ceux consacrés aux infrastructures hospitalières et services médico-techniques, pour le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, c'est la COCOM et non les Communautés française ou flamande qui recevra l'écrasante majorité des dotations fédérales finançant les compétences transférées. En d'autres termes, pour l'essentiel des compétences nouvellement transférées, la Communauté française et la Communauté flamande ne seront financées que pour les politiques de santé et d'aide sociale destinées aux habitants de leur région unilingue respective.

13. Le problème, c'est que la répartition des compétences entre la COCOM et les deux grandes communautés telles qu'elle transparaît de la loi spéciale de financement ne correspond que partiellement à celle que l'on peut déduire des lois spéciales du

<sup>70</sup> La Communauté française octroiera à la Commission communautaire française un montant établi, pour 2014, à 560 090 euros. Ce montant correspond « à 0,24 % de l'estimation des dépenses transférées par l'État fédéral en matière de soins de santé et d'aide aux personnes à la Communauté française pour l'année 2015 et dont le financement est assuré par la loi spécial de financement via la dotation reprise à l'article 47/8 » (commentaire de l'article 7 du décret spécial du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 587-1, p. 16). Ce transfert étonne dans la mesure où il paraît difficilement conciliable avec la volonté affichée dans les accords de la Sainte-Émilie de « cocomiser » des matières telles que « l'organisation de la première ligne, le dépistage, le plan national nutrition et santé et le fonds assuétudes ». De plus, à partir de 2016, le montant attribué à la COCOF suivra les modalités d'évolution de la part de la Communauté française dans cette dotation résiduaire santé/aide aux personnes. Or, l'adaptation des moyens attribués à la Communauté française suit le rapport entre le nombre d'habitants de l'ensemble du Royaume et le nombre d'habitants de la région de langue française. Dès lors, les moyens que la COCOF recevra n'évolueront pas en fonction de la population bruxelloise, pourtant bénéficiaire de ces politiques, mais de la population wallonne (hors germanophones).



8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, telles que modifiées dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État. En effet, il semble devoir se distinguer des compétences qui relèvent exclusivement de la COCOM et des compétences dont le rattachement dépendra du critère de l'article 128, § 2, de la Constitution. Au rang des compétences relevant de la première catégorie, on trouve le cas le plus évident, celui des allocations familiales. Faisant usage de l'habilitation contenue dans l'article 128, § 2, de la Constitution, le législateur spécial a réservé de manière expresse à la COCOM la compétence exclusive de régler les allocations familiales à Bruxelles, « en ce compris à l'égard des institutions, qui en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté »<sup>71</sup>. Pour le reste, il faut se tourner vers les développements de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État<sup>72</sup>. Après avoir rappelé que « dans la mesure où les compétences impliquent, pour les personnes, des obligations ou des droits à une intervention ou une allocation, ou dans la mesure où il s'agit d'institutions bicommunautaires, l'autorité compétente en région bilingue de Bruxelles-Capitale sera la Commission communautaire commune (COCOM) », le législateur spécial établit deux listes de matières. D'un côté, y sont évoquées les matières transférées aux communautés « par la présente proposition de loi spéciale, [pour lesquelles] l'autorité compétente sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale sera la Commission communautaire commune (COCOM) »<sup>73</sup>. Ceci recouvre notamment l'allocation d'aide aux personnes âgées, les consultations sevrage tabagique ou les aides à la mobilité. De l'autre, le législateur spécial mentionne les matières « transférées aux communautés par la présente proposition de loi spéciale, [pour lesquelles] l'autorité compétente en région bilingue de Bruxelles-Capitale sera la Communauté flamande ou française, lorsque les institutions doivent être considérées, en raison de leur organisation, comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté, ou bien la COCOM, lorsque les institutions ne doivent pas être considérées, en raison de leur organisation, comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ». Cette liste de matières comprend, entre autres, les campagnes de vaccination, les infrastructures hospitalières et les maisons de repos. La première liste des développements paraît reprendre les matières exclusives de la COCOM, qu'elle exercera de la même manière que la compétence d'allocations familiales, alors que l'autorité compétente

---

<sup>71</sup> Art. 63, al. 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État.

<sup>72</sup> Développements, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 5-2321/1, pp. 6 à 8. Il est précisé que « lorsqu'il est fait référence aux communautés, il faut entendre, pour ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-Capitale, également la Commission communautaire commune (COCOM) lorsque la Constitution l'impose. Néanmoins dans certains cas, les auteurs de la présente proposition ont jugé opportun de le préciser. Il ne saurait dès lors en être tiré aucune interprétation *a contrario* » (p. 2).

<sup>73</sup> La version néerlandaise de ce passage des développements semble reconnaître de manière moins franche la compétence exclusive de la COCOM : « *Zo zal voor de volgende materies die overgedragen worden aan de gemeenschappen door dit voorstel van bijzondere wet, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) bevoegd zijn op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad* ».

pour les matières de la seconde liste dépendra du critère de rattachement de l'article 128, § 2, de la Constitution. Mais pourquoi alors ne pas avoir inscrit ces compétences de la première liste dans le dispositif à l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ? C'est que la non-coïncidence entre le dispositif et son développement est loin d'être anodine. Aux yeux du Conseil d'État, seule une disposition expresse peut ériger une matière en compétence exclusive de la COCOM :

« les auteurs de la proposition ont déclaré dans les développements de celle-ci que, pour un certain nombre de matières relatives aux soins de santé, seule la Commission communautaire commune sera compétente, alors que, pour d'autres matières, soit la Communauté française, soit la Communauté flamande, soit la Commission communautaire commune sera compétente. Cette position des auteurs de la proposition est sans doute basée sur une analyse de la manière dont le législateur fédéral exerce actuellement les compétences dans ces matières : soit en attribuant directement des droits et en imposant des obligations aux personnes physiques ("logique des droits individuels"), soit au travers d'institutions ("logique des institutions"). À cet égard, le Conseil d'État souhaite observer que, même dans l'hypothèse où cette analyse serait correcte – aspect que le Conseil d'État n'a pas examiné –, il ne peut en être déduit que la manière dont les compétences sont exercées à l'heure actuelle serait la seule possible. En effet, il n'est pas exclu, pourvu que l'on demeure dans les limites de la loyauté fédérale, que des matières qui sont actuellement réglées au niveau fédéral selon la "logique des droits individuels" soient réglées, après le transfert de la compétence, par une ou par les deux communautés, selon la "logique des institutions". La compétence des communautés "à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté" est ancrée à l'article 128, § 2, de la Constitution même et ne peut dès lors être exclue par une simple prise de position dans les développements de la proposition de loi spéciale. Le législateur spécial ne peut réserver entièrement les matières mentionnées dans les développements à la Commission communautaire commune qu'en ayant expressément recours, dans le texte même de la loi spéciale, à la possibilité qu'offre la clause d'exception consacrée à l'article 128, § 2, de la Constitution de décider que la Communauté française et la Communauté flamande ne pourront pas exercer certaines compétences à l'égard de leurs institutions dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ; c'est en ce sens qu'est rédigé l'article 52 proposé pour les allocations familiales et pour certaines aides à la mobilité »<sup>74</sup>.

Si l'on considère que le législateur spécial s'est uniquement employé à identifier les matières qui, avant leur communautarisation, s'adressaient directement aux personnes et celles passant par les institutions, le hiatus entre le dispositif de la loi spéciale du 8 août 1980 modifiée et les développements de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État n'est pas problématique. Néanmoins, il se double d'une autre discordance : la loi spéciale de transfert de compétences ne réserve à la COCOM

<sup>74</sup> Avis n° 53.932/AG donné le 27 août 2013, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 5-2232/3, pp. 16 et 17.

qu'un nombre restreint de compétences exclusives échappant au critère de rattachement de l'article 128, § 2, de la Constitution alors que la loi spéciale de financement confie la quasi-totalité des moyens à la COCOM. Certes, dans les développements de la loi spéciale modificative de la loi spéciale de financement, le législateur spécial s'est appliqué à relativiser ce hiatus : « l'attribution ou non de moyens financiers et leur répartition n'influence aucunement la répartition des compétences entre l'État fédéral et les communautés, les régions et les commissions communautaires telle que réglée par ou en vertu de la Constitution (voir proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, 5-2232/1). Par conséquent, l'absence d'attribution de moyens financiers ne signifie pas qu'une entité ne pourrait pas exercer les compétences »<sup>75</sup>. On n'imagine pourtant mal – surtout du côté francophone – des entités fédérées prendre en charge des politiques publiques à fonds perdu.

Tout laisse à penser que, faute d'accord politique pour confier de manière expresse davantage de compétences exclusives à la COCOM, les concepteurs de la Sixième Réforme de l'État aient laissé le volet financier déterminer à terme la répartition des compétences à Bruxelles. Ceci permet de mieux comprendre la volonté de « cocomisation » exprimée par les francophones dans les accords de la Sainte-Émilie. Pour les matières « non exclusives », les communautés ont tout intérêt, sur le plan financier, à encourager un rattachement à la COCOM puisque c'est cette entité qui recevra, pour l'essentiel, les moyens financiers correspondants. Il n'en demeure pas moins regrettable que l'on fasse reposer sur les épaules des acteurs des différents secteurs concernés le poids de trancher un nœud que l'accord institutionnel laisse dans le flou.

14. L'objectif de « cocomisation » se traduit par des dotations pour les compétences communautarisées qui, à Bruxelles, échoiront principalement à la COCOM. Toutefois, les montants prévus par ces dotations ne correspondront à ce que reçoit la COCOM qu'après l'extinction du régime transitoire. L'article 48/1 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions<sup>76</sup> instaure, en effet, un mécanisme de transition qui « tend à garantir que, pour l'année de départ de la réforme du système de financement des communautés et des régions, à savoir l'année budgétaire 2015, d'une part, que chaque entité reçoive des moyens au moins équivalents à ceux prévus par l'actuelle loi spéciale de financement pour ses compétences actuelles, et que d'autre part, pour le financement des nouvelles compétences, chaque entité ne soit ni gagnante ni perdante, et qu'elle dispose donc, au départ, de moyens correspondant à ces besoins [...] »<sup>77</sup>. En son § 1<sup>er</sup>, l'article 48/1 établit les montants de transition revenant à la Communauté flamande, à la Communauté française et à la Commission communautaire commune. Le montant de transition correspond aux dépenses effectuées par l'autorité fédérale pour chacune

---

<sup>75</sup> Développements de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 2012-2013, n° 53-2974/001, p. 5.

<sup>76</sup> Inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

<sup>77</sup> Commentaire de l'article 57, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 2012-2013, n° 53-2974/001, p. 63.

des compétences défédéralisées. Le montant de transition fixé par entité sera nominalemment constant pendant une décennie (c'est-à-dire non indexé) et, après une décennie, il sera réduit de 10 % par an<sup>78</sup>.

La répartition des moyens résultant de l'application de ce montant de transition entre la Communauté flamande, la Communauté française et la COCOM ne suit que partiellement la répartition des dotations fédérales qu'à terme ces entités recevront pour l'exercice des compétences nouvellement communautarisées. En effet, si seule la COCOM recevra les moyens de transition équivalents aux allocations familiales pour les enfants domiciliés à Bruxelles, pour les autres compétences défédéralisées, la répartition du montant de transition suivra une logique différente. Pour les matières des soins de santé, de l'aide aux personnes âgées, des autres politiques de santé et de l'aide à la mobilité, « l'ensemble des moyens liés, en vertu d'une répartition opérée selon des clés "population", à la région bilingue de Bruxelles-Capitale, ont été attribués à la Commission communautaire commune. Toutefois, pour certaines de ces matières, telles qu'elles sont identifiées dans les développements de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, 5-2232/1), la Communauté flamande et la Communauté française auront également à exercer des compétences actuellement exercées par l'État fédéral, en raison du fait que les législations en vigueur s'adressent non à des individus, mais bien à des institutions qui sont, en raison de leur organisation, considérées comme relevant de l'une ou de l'autre communauté. Il a donc été tenu compte de ces compétences nouvelles des communautés pour établir les "besoins" respectifs des trois entités compétentes sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale »<sup>79</sup>. Dès lors, la liste des compétences « non exclusives » des développements de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État évoquée ci-avant, si elle ne se reflète pas dans la répartition des dotations fédérales, trouve une traduction législative dans la détermination des montants de transition.

Pour assurer le passage du système répartition des moyens entre les communautés et la COCOM selon le mécanisme de transition vers celui des dotations fédérales, le législateur spécial a introduit une clause d'ajustement. Les alinéas 2 à 4 de l'article 48/1, § 1<sup>er</sup>, disposent que les montants de transition des communautés et de la COCOM sont ajustés dans l'hypothèse où une institution sise à Bruxelles passe d'un statut uncommunautaire à un statut bicommunautaire, ou inversement. Le changement de régime entraîne un transfert financier entre la communauté concernée et la COCOM. La modification du statut « uni » ou « bi » des institutions s'accompagne d'une obligation d'information de la communauté concernée et de la COCOM si elle intervient avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, ou d'accord des gouvernements concernés si elle a lieu entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2015. Cela signifie que si le passage à un autre régime a lieu après 2015, il n'aura pas d'impact sur le montant de transition des entités concernées. Il y a fort à parier que les institutions concernées seront fortement incitées à activer ce droit d'option avant cette date butoir puisqu'à terme le financement reviendra à la

<sup>78</sup> Art. 48/1, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

<sup>79</sup> Commentaire de l'article 57, *Doc. parl.*, Chambre, sess., 2012-2013, n° 53-2974/001, pp. 64 et 65.

COCOM. Les accords de la Sainte-Émilie font d'ailleurs allusion à ce mécanisme au détour d'une discrète note de bas de page : « les institutions concernées par les transferts actuellement agréées par la COCOF sont dès à présent incitées à opter pour un agrément COCOM. Par ailleurs, les partenaires francophones proposeront à leurs partenaires bruxellois néerlandophones de procéder de la même manière ».

Ironie de l'histoire, cette incitation à opter pour un statut bicommunautaire se situe à l'opposé d'un mécanisme mis en place vingt-cinq ans plus tôt. L'article 65, § 5, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions a permis aux établissements et organisations du secteur privé bruxellois relevant du régime bicommunautaire d'opter, avant le 30 juin 1989, pour un statut unicommunautaire, leur financement étant alors transféré de la dotation de la COCOM à celle de la communauté concernée. Pour assurer l'effectivité de cette disposition, la Communauté française avait adopté le décret de délégation de compétences à la COCOF du 18 juin 1990 en le justifiant de la sorte : « le but de cette double opération (transfert à la Communauté française et délégation à la Commission communautaire française) est de permettre aux institutions bruxelloises concernées d'échapper aux diverses contraintes du régime bicommunautaire. [...] La Commission communautaire française aura ainsi la possibilité de gérer de manière cohérente l'ensemble des institutions intervenant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale dans les secteurs concernés par le droit d'option [...] »<sup>80</sup>. Manifestement, les parties signataires des accords de la Sainte-Émilie estiment que les « diverses contraintes » associées au régime bicommunautaire sont un mal nécessaire pour une gestion plus cohérente des politiques de santé et d'aide aux personnes à Bruxelles.

On notera que le droit d'option associé au montant de transition ne s'applique qu'aux matières visées à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, à savoir la politique de dispensation des soins de santé mentale dans les institutions de soins autres que les hôpitaux ; la politique de dispensation de soins dans les institutions pour personnes âgées, en ce compris les services de gériatrie isolés ; la politique de dispensation de soins dans les services spécialisés isolés de revalidation et de traitement ; et la politique de revalidation *long term care*. Il s'ensuit que si, par souci de cohérence, une institution reconnue par la COCOF, mais dans d'autres domaines, passe sous pavillon COCOM, la loi spéciale ne prévoit aucun transfert de financement. Néanmoins, la principale institution concernée – au regard des intentions des accords de la Sainte-Émilie – relève du secteur public. Il s'agit du Phare, organisme d'intérêt public de la COCOF chargé de la politique d'aide aux personnes handicapées et doté d'un budget annuel de 135 millions d'euros. S'il devait se fondre dans un OIP COCOM en charge de l'ensemble du bipersonnalisable bruxellois, un accord de coopération devrait détailler les modalités de ce transfert et l'accompagner de l'octroi des moyens financiers correspondants.

---

<sup>80</sup> Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Comm. fr., sess. 1989-1990, n° 127-1, p. 2.

15. Vu l'importance de la masse des moyens financiers qui seront transférés à la COCOM, celle-ci pourra plus facilement prendre en charge les politiques de santé et d'aide sociale que la COCOF. La question du financement de la COCOM n'en demeure pas moins cruciale. Sur la base de l'accord institutionnel, B. Bayenet et M. Bourgeois affirmaient qu'en l'absence « d'autonomie fiscale et étant donné ses marges budgétaires, les enjeux liés aux nouvelles compétences transférées et les politiques à mettre en œuvre risquent de soulever des arbitrages budgétaires complexes au niveau de la COCOM et de la Région de Bruxelles-Capitale »<sup>81</sup>. S'agissant du cas plus spécifique de la politique des personnes âgées, P. Pasterman observait pour sa part que « les dépenses de l'assurance-maladie dans la rubrique des MR et MRS ont connu, au cours des dernières années, une croissance beaucoup plus rapide que les paramètres retenus dans l'accord. [...] Les dotations fédérales définies dans l'accord ne suffiront donc sans doute pas, à terme, à financer ce secteur. Il est dès lors raisonnable de penser que les entités fédérées devront soit puiser dans d'autres budgets, soit mettre sur pied des recettes supplémentaires, soit limiter la couverture publique de ces besoins sociaux »<sup>82</sup>.

Or, en vertu des obligations internationales qui pèsent sur l'État belge, et qui seront prochainement renforcées en particulier à la faveur de la ratification du protocole facultatif au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le constituant et le législateur spécial sont tenus de veiller à la parfaite adéquation entre les compétences qu'ils confèrent aux entités fédérées en matière de droits économiques, sociaux et culturels, d'une part, et leur correct financement, d'autre part<sup>83</sup>. La Sixième Réforme de l'État garantit-elle cette adéquation ? Alors que l'accord institutionnel ne le prévoyait pas, le législateur spécial a dérogé à la logique du financement selon les besoins des nouvelles matières communautaires (en fonction de clefs démographiques) en liant l'évolution des dotations octroyées pour les prestations familiales à 25 % de la croissance du P.I.B. par habitant<sup>84</sup>. Sans doute a-t-il ainsi cherché à mieux garantir la pérennité financière de la COCOM. Témoigne également de ce souci, le calcul de la dotation résiduaire « soins de santé et aide aux personnes » visée à l'article 47/8 de la loi spéciale de financement. Si l'on compare la somme des montants de transition établis selon les dépenses actuelles de l'autorité fédérale et les montants prévus dans les dotations fédérales, ces dernières surpassent les montants de transition de plus de 37 millions d'euros. Ces montants devraient pourtant être strictement égaux. Mais les travaux préparatoires témoignent à nouveau d'une volonté de s'écarter d'une logique exclusivement fondée sur les besoins : « La fixation du montant destiné à la Commission communautaire commune tient compte d'une répartition équilibrée des moyens financiers entre les entités et de la soutenabilité financière à long

<sup>81</sup> B. BAYENET et M. BOURGEOIS, *op. cit.*, p. 307.

<sup>82</sup> P. PASTERMAN, « Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *C.H. CRISP*, n° 2127-2128, 2012, p. 43.

<sup>83</sup> Pour un examen plus approfondi de cette problématique, voy. X. DELGRANGE, « La défédéralisation de la sécurité sociale : un risque pour la société et un défi pour les juges », in J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013) - Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 422 à 427.

<sup>84</sup> Art. 47/5, § 4, 3°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989.



terme des compétences transférées, après application du mécanisme de transition »<sup>85</sup>. De plus, mais sans doute sur un plan plus symbolique, la loi spéciale autorise le Conseil des ministres, sur proposition des partenaires sociaux, à affecter une partie de l'enveloppe bien-être à la majoration de ces dotations en cas d'augmentation significative du taux de participation des jeunes dans l'enseignement supérieur<sup>86</sup>.

Toutefois, dans l'hypothèse où ces mécanismes ne sont pas suffisants, force est de constater que les architectes de la réforme de l'État n'ont pas cherché à pourvoir la COCOM de possibilités de financement complémentaire par l'intermédiaire d'un pouvoir de lever l'impôt. S'agissant des compétences fiscales, la COCOM se retrouve dans la situation inverse de celle de la Communauté française. Techniquement, elle pourrait les assumer puisqu'elle dispose d'un territoire clairement défini, qui lui permet de faire jouer à plein le principe du consentement à l'impôt. En revanche, cette possibilité ne lui a pas été ouverte par l'article 170 de la Constitution<sup>87</sup>, dont la révision n'est pas envisagée.

La COCOM pourrait-elle alors être renflouée par d'autres autorités disposant de ce pouvoir fiscal ? Avant la Sixième Réforme de l'État, l'article 83ter, § 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises permettait certes à la Région bruxelloise d'octroyer une dotation à la COCOM, mais cette disposition était destinée à financer les compétences décentralisées. Comme l'avait affirmé le législateur spécial de l'époque, « l'article 83ter proposé règle le financement des commissions communautaires pour les tâches qu'elles reprennent à la province du Brabant. Ce sont en effet les seules autorités qui reprennent des tâches à la province sans disposer d'un pouvoir fiscal propre »<sup>88</sup>. Dès lors, sur la base de l'accord institutionnel, l'un des rédacteurs des présentes lignes avait émis la suggestion suivante : « si, dans l'idée des négociateurs, la Région bruxelloise sera amenée à venir au secours de son double communautaire pour financer les aspects défédéralisés de la sécurité sociale, mieux vaudrait donc compléter la loi spéciale d'une disposition prévoyant une dotation spécifique »<sup>89</sup>. Ce vœu a été exaucé. En effet, parmi les ressources de la COCOM énumérées par l'article 65 de la loi spéciale de financement pour financer ses compétences d'entité fédérée, l'hypothèse d'une dotation de la Région de Bruxelles-Capitale sera désormais envisagée. L'honnêteté intellectuelle commande de concéder que le législateur spécial n'apparaît pas entièrement convaincu de l'utilité de cette insertion : « Cette possibilité existe déjà en vertu de l'article 83ter, §§ 3 et 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Le paragraphe 3 en question fixe en effet le montant de cette dotation, mais le paragraphe 4 prévoit que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut décider d'augmenter ce

---

<sup>85</sup> Commentaire de l'article 57, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 2012-2013, n° 53-2974/001, p. 56.

<sup>86</sup> Art. 47/6 de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

<sup>87</sup> E. WILLEMART, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 27.

<sup>88</sup> Commentaire de l'article 57 de la proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, 558-1, p. 50.

<sup>89</sup> X. DELGRANGE, « La défédéralisation de la sécurité sociale : un risque pour la société et un défi pour les juges », *op. cit.*, p. 420.



montant. La modification proposée lève tout doute sur ce mode de financement de la Commission communautaire commune »<sup>90</sup>.

En revanche, la loi spéciale de financement ne prévoit pas la possibilité pour les communautés ou les commissions communautaires de transférer des moyens à la COCOM. Sans doute la question est-elle pour le moment théorique. Il n'empêche que si la COCOF parvenait à se délester du financement de certaines de ses compétences actuelles en les « cocomisant », que ferait-elle des moyens qu'une telle opération dégagerait ? Elle pourrait certes les employer afin de financer les compétences qu'elle continuera d'exercer (la formation professionnelle ou l'accueil des primo-arrivants), et pour lesquelles des marges plus importantes seraient les bienvenues. Autre hypothèse : si la COCOF s'estime suffisamment dotée, elle pourrait accroître son soutien financier à la Communauté française. Une piste alternative serait de rétrocéder des moyens à la Région de Bruxelles-Capitale en réduisant les moyens sur lesquels les commissions communautaires peuvent exercer un droit de tirage.

16. Pour autant que ces questions de financement puissent être résolues, le projet de « cocomisation » n'est pas dénué d'intérêt. Il permet d'éviter aux institutions œuvrant dans les secteurs de l'aide sociale et de la santé, un étiquetage unicommunautaire qui, souvent, n'a que peu de sens alors que l'accueil des bénéficiaires de ces services est souvent bilingue. La gestion par la COCOM offre également la possibilité de sortir de la clef 80-20 dont l'une des conséquences est de renflouer les communautés avec les moyens de la Région bruxelloise. Autre argument qui plaide en faveur d'une montée en puissance de la COCOM : la poursuite de la gestion paritaire des matières nouvelles communautarisées. Ainsi que l'esquissent les accords de la Sainte-Émilie, le projet des principaux partis francophones est de confier la gestion des matières de la compétence de la COCOM à un organisme d'intérêt public qui associera les interlocuteurs sociaux et les mutuelles, s'inspirant ainsi du fonctionnement de l'INAMI. Une telle organisation est plus difficilement concevable si les compétences demeurent éclatées entre la COCOM, la COCOF, la Communauté flamande et la Communauté française.

Il n'en demeure pas moins que l'accord de quatre partis francophones ne suffit pas à garantir la réalisation d'une « cocomisation » intégrale de la politique de l'aide aux personnes à Bruxelles. Outre qu'un important travail de conviction devra être mené pour convaincre les secteurs concernés d'opter pour le bicommunautaire, le « tout à la COCOM » risque de rencontrer de fortes oppositions du côté des partis flamands qui demeurent foncièrement attachés au lien entre Flamands de Bruxelles et de Flandre, et majoritairement opposés à la régionalisation des compétences communautaires à Bruxelles, ce qu'augure une concentration du personnalisable entre les mains de la COCOM. À cet égard, il n'est pas certain que la méthode choisie par les francophones soit des plus habiles. N'aurait-il pas été préférable d'initier un

<sup>90</sup> Commentaire de l'article 65 [devenu 66] de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 2012-2013, n° 53-2974/001, pp. 76 et 77.

dialogue avant de conclure un accord intra-francophone, qui semble placer les institutions flamandes devant le fait accompli ?

Une « cocomisation » unilatérale des opérateurs francophones dans le domaine de l'aide aux personnes ne suppose-t-elle pas que la COCOM elle-même se mette en ordre de bataille pour accueillir les nouveaux venus ? Ainsi, l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées permet-elle une programmation de ce secteur, ce que prévoit par ailleurs le Protocole d'accord n° 3 du 13 juin 2006, conclu entre l'Autorité fédérale et les Autorités visées aux articles 128, 130 et 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de santé à mener à l'égard des personnes âgées. Ce Protocole, dont la validité juridique est contestée<sup>91</sup>, est frappé d'obsolescence par la Sixième Réforme de l'État, qui confie désormais aux autorités communautaires la compétence en matière de programmation des maisons de repos<sup>92</sup>. Il n'en exprime pas moins la nécessaire concertation entre les différentes autorités. Établissant sa programmation, la COCOM prendra-t-elle en compte la volonté de désengagement de la COCOF ?

Même du côté francophone, il se pourrait qu'une affirmation de la COCOM ne soit pas toujours perçue d'un bon œil. Les accords de la Sainte-Émilie insistent sur la volonté de maintenir un lien fort entre la Wallonie et Bruxelles par l'affirmation d'un socle de principe commun et la mise en place d'une structure trait d'union de concertation obligatoire. Or, l'accord de coopération du 27 février 2014 fixant ces principes et cette structure a été conclu entre la Région wallonne, la Communauté française et la COCOF. La COCOM n'y est donc pas partie alors que le législateur francophone annonçait un élargissement de ce dispositif à celle-ci dans la mesure où elle le souhaite<sup>93</sup>. On peut assez aisément comprendre les réticences des Bruxellois flamands à accepter en bloc un accord négocié entre francophones. Il n'en demeure pas moins que les francophones attachés au lien entre francophones de Bruxelles et de Wallonie pourraient craindre une dilution de ce lien en cas de progression de la logique bicommunautaire.

La COCOM, avenir de la santé et de l'aide sociale à Bruxelles, et la COCOF, recentrée sur le soutien des politiques de la Communauté française, en particulier en matière d'infrastructures scolaires et d'accueil. Ce schéma est l'un des scénarios qu'esquisse la Sixième Réforme de l'État. Le chemin vers sa réalisation est toutefois

<sup>91</sup> Voy. à cet égard V. DE GREEF, « Les structures pour personnes âgées et la sixième réforme de l'État : *homes sweet homes ?* », in J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013), tournant historique ou soubresaut ordinaire*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 434 à 437.

<sup>92</sup> L'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 range désormais parmi les matières de politique de santé communautarisées, « la politique de dispensation de soins dans les institutions pour personnes âgées, en ce compris les services de gériatrie isolés », ce qui inclut la programmation (voy. les développements de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 25 à 26). Voy. J. VAN NIEUWENHOVE, « De bevoegdheidsoverdrachten inzake gezondheidszorg », in *De Zesde Staatsvorming : oplossing of symptoombestrijding ?*, colloque organisé le 4 avril 2014, à paraître. Voy. égal. la contribution de M. KAISER et E. GOURDIN au présent ouvrage.

<sup>93</sup> Commentaire de l'article 10 de la proposition de décret spécial relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Doc.*, Parl. Comm. fr., sess. 2013-2014, n° 587/1, p. 19.

pavé d'embuches. Outre celles sur lesquelles nous avons déjà insisté, il ne nous faut guère oublier le potentiel alourdissement des charges pesant sur les finances bruxelloises qu'un renflouement de la COCOM par la Région entraînerait. Si les correctifs en faveur de la COCOM introduits dans la loi spéciale ne s'avéraient pas suffisants, une partie des 461 millions du « juste » refinancement bruxellois<sup>94</sup> pourrait à terme être absorbée dans le soutien aux politiques communautaires alors que les besoins dans les compétences régionales, notamment en matière de mobilité, sont criants.

## Conclusion

17. Gordias est ce paysan devenu Roi de Phrygie par hasard. Son prédécesseur étant mort sans descendance, un oracle offrit le trône au premier qui pénétrerait dans la capitale sur un char à bœufs, symbole du pouvoir royal. Et ce fut lui. Précautionneux, avant de monter sur le trône, il attacha ensemble le timon et le joug de son char par un nœud inextricable. Un autre oracle promit l'Asie à qui saurait le défaire. Alexandre le Grand passa par là, tenta en vain de défaire le nœud pour finalement le trancher d'un coup d'épée. Certes expéditive, l'entreprise fut couronnée de succès puisqu'Alexandre conquiert une bonne part de l'Asie. Mais il y tomba malade et y laissa la vie. Réflexion d'un personnage du romancier et philosophe du droit Bernhard Schlink : « il aurait quand même dû essayer de défaire le nœud. On peut défaire tous les nœuds. Parce qu'on les fait soi-même »<sup>95</sup>.

Est-ce le hasard qui a dessiné l'architecture institutionnelle bruxelloise ? Il n'y est en tout cas pas totalement étranger, étant parvenu à s'immiscer dans les interstices de compromis laborieusement négociés et de la recherche de solutions oubliant de faire table rase du passé. L'écheveau est à ce point emmêlé qu'il paraît illusoire d'en défaire les nœuds avec doigté. Mais qui oserait se muer en un Alexandre pour libérer Bruxelles de ce joug d'un coup d'épée, au risque de succomber une fois les rives de l'autonomie atteintes ? Si seul l'auteur du nœud peut le défaire sans conséquence tragique, il faudra s'en remettre à la négociation entre les deux grandes communautés au sein de l'État (con)fédéral.

La sécurité juridique et l'efficacité politique requièrent une simplification radicale du paysage institutionnel bruxellois. Alors que certains prônent une fusion des communes<sup>96</sup>, n'est-il pas plus indiqué de commencer par sabrer dans les multiples institutions communautaires qui gravitent autour de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>97</sup> ? La suggestion de fondre la COCOM dans la région est déjà sur la table, apportée par le

<sup>94</sup> Sur cette question, voy. D. YERNAULT, « Le refinancement de Bruxelles : "juste", "correct" ou... ? », *op. cit.*, pp. 311 à 357.

<sup>95</sup> B. SCHLINK, *Le nœud gordien*, coll. Série noire, Paris, Gallimard, 2001, p. 291.

<sup>96</sup> Voy. à ce propos dans le présent ouvrage la contribution de Dimitri YERNAULT, « Le droit organique et le financement des communes bruxelloises : un quart de siècle de centralisation et de collaborations ».

<sup>97</sup> Voy. en ce sens H. VUYE, « Brussel : enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen. Pleidooi voor een asymmetrische benadering », in P. POPELIER, D. SINARDET et B. CANTILLON (ed.), *België, Quo*

Gouvernement bruxellois lui-même<sup>98</sup>. Outre la simplification, cela donnerait de l'air financier dans la gestion des matières personnalisables, puisque les budgets régionaux et communautaires seraient fusionnés. Ne faudrait-il pas encore aller plus loin et régionaliser l'ensemble des matières personnalisables ainsi que certaines matières culturelles, telles que la formation professionnelle ? La révision constitutionnelle du 6 janvier 2014 fait un pas dans cette direction en permettant, avec le nouvel article 135*bis* de la Constitution, d'attribuer à la Région bruxelloise les compétences culturelles non dévolues aux Communautés : les matières biculturelles<sup>99</sup>. L'écrin de l'article 135*bis* devrait toutefois être sensiblement étendu de manière à accueillir toutes les compétences personnalisables, voire également certaines compétences uniculturelles.

Cette esquisse suppose évidemment que la Flandre accepte de lâcher en partie Bruxelles<sup>100</sup>, mais elle permettrait de résoudre largement les deux difficultés pointées dans cette contribution. Il y aurait nettement moins de matières où le législateur flamand estimerait devoir mêler ses compétences régionales et communautaires<sup>101</sup>. Du point de vue budgétaire, la Région bruxelloise pourrait actionner son pouvoir fiscal et puiser dans son budget régional pour financer l'aide aux personnes.

*Vadis ? Waarheen na de zesde staatsvorming ?*, Antwerpen, Intersentia, pp. 175 à 204 ; C.D.P.K., 2012, pp. 244 à 262, spéc. pp. 247 et 248.

<sup>98</sup> Dans son accord de gouvernement du 12 juillet 2009, le Gouvernement bruxellois « souhaite une simplification de son modèle institutionnel en ce qui concerne l'exercice des compétences communautaires dans les matières dites personnalisables qui touchent les Bruxellois appartenant aux deux grandes Communautés. La suppression de la COCOM et le transfert de ses compétences et moyens à la Région de Bruxelles-Capitale permettrait d'améliorer pour les Bruxellois la lisibilité de leurs institutions et de supprimer le système de co-tutelle de ministres appartenant à des groupes linguistiques différents pour la gestion de ces matières sous réserve du maintien du mécanisme de protection des deux communautés qui caractérise le vote des ordonnances dans ces matières » (« Un développement régional durable au service des Bruxellois. Accord de Gouvernement 2009-2014 », *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2009, 12 juillet 2009, A-8/1, p. 130). Voy. B. CADRANEL et Y. MOUSSOUX, « L'articulation des compétences régionales et locales dans la Région de Bruxelles-Capitale : l'autonomie locale menacée ou recadrée ? », in J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013) – Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, op. cit., pp. 452 à 457.

<sup>99</sup> Voy. Q. PEIFFER, « La sixième réforme de l'État sous l'angle des compétences culturelles et du tourisme à Bruxelles », *A.P.*, 2014/1, pp. 14 à 33, spéc. pp. 24 et 25.

<sup>100</sup> Voy. W. PAS, « Federalisme met gemeenschappen en gewesten : een tussenstand van mogelijkheden, mogelijkheden en voorstellen », *T.B.P.*, 2011/8, pp. 486 à 502 ; du même auteur, « De dubbele gelaagheid van het Belgische federalisme : *quo vadis ?* », in P. POPELIER, D. SINARDET et B. CANTILLON (ed.), *België, Quo Vadis ? Waarheen na de zesde staatsvorming ?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, pp. 130 et s.

<sup>101</sup> Le nouvel article 4*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par l'article 51 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, va dans ce sens en matière de formation professionnelle, en permettant à la Région bruxelloise d'intervenir dans les programmes de formation professionnelle. Voy. dans cet ouvrage la contribution de Daniel Dumont. Voy. déjà la note de négociation relative à la Sixième Réforme de l'État établie par Johan Vande Lanotte.